

**Stjórnsýsluendurskoðun
á embætti sýslumannsins
á Keflavíkurflugvelli**

EFNISYFIRLIT

Bls.

1	Inngangur.....	5
2	Niðurstöður.....	7
3	Tilgangur og hlutverk embættis sýslumanns.....	11
	3.1 Stofnun og tilurð embættisins.....	11
	3.2 Skuldbindingar vegna ákvæða varnarsamningsins.....	12
4	Skipulag yfirstjórnar og aðalskrifstofu.....	13
	4.1 Skrifstofa.....	13
	4.2 Yfirlögfræðingur.....	13
	4.3 Aðalbókari.....	14
	4.4 Aðalgjaldkeri.....	14
	4.5 Ritarar.....	14
5	Skipulag og verkefni löggæslu.....	17
	5.1 Almenna lögreglan.....	17
	5.2 Rannsóknarlögreglan.....	20
6	Skipulag og verkefni tollgæslu.....	23
	6.1 Yfirlit yfir starfsmannafjölda og fyrirkomulag.....	23
	6.2 Vöruflutningar.....	24
	6.3 Flugfarþegar.....	26
	6.4 Ýmsar tölulegar upplýsingar.....	28
7	Fjármál.....	29
	7.1 Yfirlit yfir fjárheimildir 1988 - 1994 á föstu verðlagi.....	29
	7.2 Afkoma embættis sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli.....	30
	7.3 Árið 1994, frumvarp til fjárlaga, fjárlög og framkvæmd þeirra.....	31
8	Starfsemin í dag.....	35
	8.1 Álit um löggæslu.....	35
	8.2 Álit um tollgæslu.....	35
	8.3 Aldur lögreglumanna.....	37
	8.4 Íþrótt- og félagsaðstaða lögreglumanna.....	37
	8.5 Yfirlit yfir breytingar á fjölda starfsmanna.....	38
	8.6 Fangageymslur.....	38
	8.7 Upptækt áfengi og annar varningur.....	39
	8.8 Boðleiðir og stjórnun innan embættisins.....	39
	8.9 Tengsl embættisins út á við.....	40
	8.10 Vinnuandi hjá starfsmönnum.....	41
	8.11 Viðveruskráning.....	41
	8.12 Öryggismál flugstöðvar.....	41
	8.13 Bókhald og fjárreiður.....	42
	8.14 Bifreiðar embættisins og notkun þeirra.....	43
	8.15 Húsaleiga í flugstöð.....	43
	8.16 Vopnaburður lögreglumanna.....	44
9	Hugmyndir um breytt skipulag tollgæslu.....	45

9.1	Farþegaafgreiðsla	45
9.2	Innheimta gjalda í tolli.....	45
9.3	Útlendingaeftirlit	46
9.4	Vöruafgreiðsla.....	47
10	Hugmyndir um breytt skipulag á aðalskrifstofu	49
10.1	Starfsmannamál	49
10.2	Húsnæðismál	49
11.	Mótun starfsmannastefnu	51
11.1	Fjöldi starfsmanna í dag.....	51
11.2	Breytingar á starfsemi.....	51
12.	Möguleg sameining sýslumannsembætta	53
12.1	Sameining við Sýslumannsembættið í Keflavík	53

Fylgiskjal númer 1

Fylgiskjal númer 2

Fylgiskjal númer 3

1 INNGANGUR

Með bréfi dagsettu 31. ágúst síðastliðinn fór varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins fram á það við Ríkisendurskoðun að gerð yrði fjárhags- og stjórnsýsluúttekt á embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli.

Í lögum nr. 12/1986, 1. grein segir að Ríkisendurskoðun skuli annast endurskoðun hjá ríkisstofnunum og þeim aðilum öðrum sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Þá segir enn fremur í 9. grein sömu laga að Ríkisendurskoðun geti framkvæmt stjórnsýsluendurskoðun, en í slíkri endurskoðun felst að könnuð er meðferð og nýting á ríkisfé. Skal stofnunin vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskaiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Ríkisendurskoðun ákvað að taka að sér umbeðna úttekt og fjallar skýrsla þessi um stjórnsýslulega endurskoðun hjá áðurgreindu embætti. Könnuð voru lög og reglugerðir er snerta embættið og veru varnarliðsins hér á landi. Þá var gerð athugun á vinnugangi og verklagi á skrifstofu, í löggæslu og hjá tollgæslu. Viðtöl voru tekin við starfsmenn embættisins, og að auki voru eftirtaldir aðilar teknir tali:

Róbert Trausti Árnason, ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins
 Benedikt Ásgeirsson, yfirmaður varnarmálaskrifstofu
 Árni Páll Árnason, varnarmálaskrifstofu
 Sigurður Ásmundsson, varnarmálaskrifstofu
 Árni Sigurjónsson, forstöðumaður Útlendingaeftirlitsins
 Karl F. Garðarsson, staðgengill ríkistollstjóra
 Kristinn Ólafsson, tollgæslustjóri
 Pétur Guðmundsson, flugvallarstjóri á Keflavíkurflugvelli
 Gunnar Olsen, stöðvarstjóri Flugleiða á Keflavíkurflugvelli
 Guðmundur Karl Jónsson, forstjóri Fríhafnarinnar
 Logi Úlfarsson, framkvæmdastjóri Íslensks markaðar hf
 Jón Eysteinnsson, sýslumaður í Keflavík
 Ásgeir Eiríksson, fulltrúi sýslumannsins í Keflavík

Þá var og stjórnsýsluleg staða og skipulag embættisins skoðað. Hugað var að mögulegri sameiningu embættanna í Keflavík og á Keflavíkurflugvelli. Í skýrslunni er að finna atriði sem Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að lagfæra og jafnframt eru hugmyndir um bætt fyrirkomulag í starfsemi embættisins.

2 NIÐURSTÖÐUR

Ríkisendurskoðun telur að vel hafi tekist að bæta fjárhagslega rekstur embættisins á síðustu árum með aðhaldsaðgerðum. Hins vegar hafi verið of nálægt embættinu gengið með kröfum um sparnað á árinu 1994. Hafi bæði embættin, ráðuneytið og Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli, átt að hafa gert sér grein fyrir því. Lagt er til að embættið fái viðbótarfjárveitingu vegna hallans á árinu 1994.

Ríkisendurskoðun telur að gæsla í hliðum sé í lágmarki og jafnframt er eftirlit í lögreglubifreið ófullnægjandi nema tveir lögreglumenn séu í bifreiðinni þar sem örðugleikar við sönnun kunna annars að gera vart við sig.

Löggæsla í flugstöð verði aukin á kostnað húsgæslu sem er á vegum Flugmálastjórnar. Jafnframt verði tryggt að enginn flugfarþegi komist inn á biðsvæði vegna flugs nema að undangenginni vopnaleit. Tryggt verði að allar aðrar leiðir séu lokaðar.

Mönnun vakta verði fyllri en nú er og gengið út frá að vakthópar verði ekki ver skipaðir en að um ein forföll sé að ræða. Kalla þarf lögreglumann á aukavakt ef fleiri en einn lögreglumaður forfallast. Þetta kallar á aukna yfirvinnu og kostnað samfara því. Þá eru þjálfunarmál lögreglumanna ekki í nægjanlega góðu lagi.

Lagðar eru til breytingar á starfsháttum tollgæslu en Ríkisendurskoðun telur að vel hafi tekist til um samhæfingu starfa tollgæslumanna og lögreglu.

Koma þarf upp aðstöðu í flugstöðinni til að geyma flugfarþega sem ekki fá dvalarleyfi hér á landi. Fangar verði ekki vistaðir í lögreglustöðinni í Grænási, heldur verði samið við Sýslumanninn í Keflavík um vistun þeirra.

Bæta þarf umgengni og eftirlit með upptækum varningi, sameina geymslustaði, senda hann oftár frá embættinu og halda nákvæma skrá um upptækan varning.

Með vísun til laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er gerð krafa um að embættið skrái viðveru með stimpilklukku.

Endurnýja þarf bifreiðaeign embættisins. Lagt er til að endurnýjun dreifist sem jafnast milli ára. Fundið er að því að embættið hafi ekki skýli fyrir bifreiðar sínar. Þóknun fyrir þrif starfsmannafélaganna á bifreiðum embættisins eru ekki samkvæmt reglum dómsmálaráðuneytisins um greiðslur fyrir þrif á lögreglubifreiðum. Mælst er til að úr því verði bætt.

Kannað verði hvort hægt verði að leggja niður vegabréfaskoðun við brottför. Brottfararhlið verði opið allan daginn og flugfarþegar komist gegnum vopnleit þegar þeir hafa fengið brottfararspjald afhent. Jafnframt verði annað brottfararhlið opnað oft og fyrir en nú er gert, og stefnt að því að ekki myndist biðraðir við hliðin.

Áherslum í tollaeftirliti verði breytt, og kannað hvort ekki megi nánast leggja af leit í grænu hliði. Lögð verði meiri áhersla á fíkniefnaeftirlit. Þá verði farþegum bent á að nota rauða hliðið í ríkara mæli en nú er gert og greiða þar lögbundin gjöld af innflutningi.

Í stað stöðugrar gæslu í vöruskemmu Fríhafnar verði gerðar talningar öðru hverju og Fríhöfn gert að greiða gjöld af hugsanlegum vöntunum.

Tollskrifstofa í Grænáshliði verði lögð niður og þeir tveir starfsmenn þar ásamt flestum verkefnum þeirra verði flutt á skrifstofu sýslumanns í Grænási. Þá verði lögfræðingur embættisins fluttur í dómsal og skrifstofa ritara sameinuð aðalskrifstofu. Í aðalskrifstofu verða þá fimm starfsmenn sem geta skipt með sér verkum og leyst hvern annan af eftir þörfum. Með þessum breytingum verður starfsemin einfaldari.

Jafna þarf verkefnum og álagi milli lögreglu og tollstarfsmanna eins og kostur er. Starfsmannafjöldi verði í aðalatriðum hinn sami og nú er miðað við óbreytt umfang starfseminnar.

Ekki er lögð til sameining við sýslumannsembættið í Keflavík.

3 TILGANGUR OG HLUTVERK EMBÆTTIS SÝSLUMANNS

3.1 Stofnun og tilurð embættisins

Í lögum nr. 33/1954 er kveðið á um að á Keflavíkurflugvelli skuli vera sérstakur lögreglustjóri er fari með löggæslu á samningssvæði því er varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna nær til. Með lögum nr. 92/1989 sem tóku gildi 1. júlí 1992 er síðan stofnað sýslumannsembætti á varnarsvæðinu og um leið skilið á milli handhafa dómsvalds og umboðsvaldsvalds í héraði. Í lögum nr. 106 frá 1954 er tiltekið að yfirstjórn allra mála á varnarsvæðunum skuli falla undir sama ráðuneyti þó sambærileg mál myndu falli undir fleiri ráðuneyti utan svæðisins. Sá ráðherra sem fer með framkvæmd varnarsamningsins skal jafnframt hafa á hendi yfirstjórn á varnarsvæðinu af Íslands hálfu. Frá byrjun hefur utanríkisráðherra farið með framkvæmd varnarsamningsins og á því sýslumannsembættið undir utanríkisráðuneytið en ekki dómsmálaráðuneytið líkt og önnur sýslumannsembætti.

Sérstaða þessa embættis er því mikil því auk þess að heyra undir annað ráðuneyti en sýslumenn almennt eru nánast engir Íslendingar búsettir á varnarsvæðinu en milli 5.000 og 6.000 bandaríkjamenn. Þá vinna um það bil 3.000 íslendingar þar en fara út af því við lok vinnudags. Auk þess er á svæðinu alþjóðaflugvöllur þar sem mest allt millilandaflug til og frá landinu fer um og tilheyrandi flugstöð með miklu gegnumstreymi innlendra og erlendra flugfarþega.

Sýslumannsembættið sinnir opinberri stjórnarsýslu eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um. Þar er um að ræða almenna löggæslu, umferðareftirlit, útlendingaeftirlit, tollstjórn og tollgæslu og innheimtu tekna ríkissjóðs auk öryggisvörslu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Einnig fer embættið með ákærvald í umferðar- og áfengislagabrotum og brotum sem varða aðeins sektum og varðhaldi. Þeim málum má ljúka með svokallaðri lögreglustjórasátt. Auk þess annast sýslumaður eða fulltrúi hans borgaralegar hjónavígslur á varnarsvæðinu.

Greina má hlutverk embættisins í þrjú megin svið, löggæslu og samskipti við varnarliðið vegna hins tollfrjálsa varnarsvæðis, löggæslu og öryggismál í flugstöðinni og tollaeftirlit vegna millilandaflugs.

3.2 Skuldbindingar vegna ákvæða varnarsamningsins

Varnarsamningurinn við Bandaríkin ásamt viðbæti um réttarstöðu liðs Bandaríkjamanna og eigna þeirra er frá því í maí 1951. Á grundvelli samningsins hefur á ýmsum tímum verið gert samkomulag um atriði er varða framkvæmd hans. Hinn 25. febrúar 1988 tók gildi núverandi samkomulag um öryggisgæslu á varnarsvæðinu. Gildir það um störf allra íslenskra löggæslumanna og herlöggreglumanna innan svonefndra varnarsvæða. Eru þar ákvæði um samvinnu beggja aðila ásamt verklagsreglum sem farið skal eftir þegar aðilar eru ekki sammála um lögsögu. Almenna reglan er sú að bæði íslenska lögreglan og herlöggreglan fara með lögsögu á varnarsvæðinu. Verður hér minnst á helstu ákvæði samkomulagsins en embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli annast framkvæmd þess af hálfu íslenskra stjórnvalda.

Eitt aðalhlíð skal vera inn á megin svæði varnarsvæðanna og eitt að auki. Aðalhlíðið skal vera opið alla tíð en aukahlíðið opið samkvæmt nánara samkomulagi. Heimilt er að nota fleiri hlið og skal hafa sérstakt samkomulag um það hverju sinni. Aðalhlíð snýr niður að veginum til Hafna en aukahlíðið er á svonefndum Grénás.

Hlið skulu mönnum sameiginlega með íslenskum og bandarískum lögreglumönnum. Allur hæfilegur kostnaður við þau hlið sem opin eru á ákveðnum tímum er borinn af varnarliðinu. Þegar hliðum er lokað skal sett á þau númeruð innsigli og halda báðir aðilar skrár um þau. Auk þess skulu gefin út sérstök vegabréf til þeirra sem erindi eiga inn á varnarsvæðið.

Hvorum aðila er falin sú skylda að framfylgja íslenskum lögum og reglum varðandi akstur um varnarsvæðið en þar gilda íslensk lög.

Tiltekin merkt svæði innan hins afgirta varnarsvæðis hafa verið lýst bannsvæði sem þýðir að engir megi fara þar um nema hafa til þess sérstakar heimildir.

4 SKIPULAG YFIRSTJÓRNAR OG AÐALSKRIFSTOFU

4.1 Skrifstofa

Á skrifstofu sýslumanns á Keflavíkurflugvelli eru starfandi auk sýslumannsins löglærður fulltrúi hans með starfsheitið yfirlögfræðingur, aðalbókari, aðalgjaldkeri og tveir ritarar í hálfu starfi hvor.

4.2 Yfirlögfræðingur

Lögfræðingur embættisins tekur við kærumálum frá rannsóknarlögreglunni og fer yfir þau. Hann metur hvert skuli vera framhald hvers máls. Svo sem fyrr segir er hægt að ljúka minni háttar málum með svokallaðri lögreglustjórasátt og er það m.a. í verkahring hans að sjá um það. Þá sér hann um að fara með mál sem upp koma og varnarliðsmenn eiga hlut að máli en lúkning þeirra er samkvæmt samningi varnarliðsins og íslenska ríkisins. Alíslensk mál eru send viðkomandi embætti eftir búsetu ákærða ásamt skýrslum um þau. Tollalagabrotum er þó lokið hjá embættinu nema um stórfelld brotamál sé að ræða.

Hann annast ásamt sýslumanninum borgaralegar hjónavígslur. Með sama hætti koma þeir að skilnaðarmálum. Þá veitir lögfræðingurinn aðstoð við úrlausnir sem varða barnsfaðernismál.

Hann hefur samskipti við varnarliðið, einkum þó lagadeild þess og herlögreglustjóra. Hann fer yfirleitt með afgreiðslu- og lagatæknileg mál en sýslumaðurinn með stjórnunarleg mál. Þá er lögfræðingurinn tengiliður embættisins við varnarliðið um almannavarnaæfingar.

Hann er ritari varðstjórafundu lögreglu og tollgæslu, sér um þinglýsingar, semur greinargerðir til ráðuneytis samkvæmt beiðni þess, hefur umsjón með útgáfu gestaleyfa og ásamt starfsmanni flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli hefur hann umsjón og eftirlit með útgáfu

spjaldlykla í flugstöðinni en flugmálastjórn gefur lyklana út. Auk þess falla til hans ýmis önnur verk.

4.3 Aðalbókari

Aðalbókari sér um fjárhagsáætlanir og fjárlagatillögur til ráðuneytis. Hann sér einnig um að stemma bankareikninga af svo og sjóði embættisins. Einnig sækir hann peninga til tollvarðanna í hliðinu í Gránási en tollverðir í flugstöðvarbyggingu leggja innheimtur sínar inn í útibú Landsbankans í flugstöðinni. Þá hefur aðalbókari heimild til að gefa út tékka í nafni embættisins. Aðalbókari undirbýr launagreiðslur starfsmanna embættisins og sendir þær til Starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Þá hefur hann umsjón með rekstri bifreiða. Hann heldur og skýrslur yfir ýmis mál í rekstri embættisins.

4.4 Aðalgjaldkeri

Þótt aðalgjaldkeri skrifi ávísanir til útborgunar í embættinu undirritar hann þær ekki, heldur gera það aðalbókari, yfirlögfræðingur eða sýslumaður. Aðalgjaldkeri sér um merkingar fylgiskjala í bókhaldi embættisins og annast færslur þeirra í tölvu. Auk þess að tekur hann við peningum sem greiddir eru embættinu, sér um daglegt uppgjör sjóðs og leggur peninga í banka. Þá sér hann um tilkynningar um eigendaskipti á ökutækjum í eigu varnarliðsmanna og sendir til bifreiðaskrár. Einnig sér gjaldkerinn um að ganga frá útflutningskýrslum vegna bíla varnarliðsmanna. Auk þess sinnir hann ýmsum tilfallandi almennum skrifstofustörfum eins og að útbúa vegabréf, færa launafærslur í tölvu og hefur umsjón með að læknisvottorð skili sér.

4.5 Ritarar

Tveir ritarar eru í hálfu starfi hvor. Þeir eru báðir lögreglumenn og störfuðu áður sem slíkir. Skipta þeir deginum með sér þannig að annar vinnur á morgnana í einn mánuð í senn, en eftir hádegi næsta mánuð, hinn vinnur á gagnstæðum hluta dagsins. Verksvið þeirra er að "vélrita" bréf sem samin eru á skrifstofunni, ganga frá þeim til póstlagningar, gefa út sérstök vegabréf fyrir starfsmenn verktaka á varnarsvæðinu og taka í því sambandi andlitsmyndir af umsækjendum. Þar sem ritararnir eru konur eru þær og þó aðallega önnur, til taks í útköllum í lögreglumálum þar sem konur eiga í hlut.

5 SKIPULAG OG VERKEFNI LÖGGÆSLU

5.1 Almenna lögreglan

Almenna löggæslan nær til alls varnarsvæðisins og íslenskra sem erlendra ríkisborgara sem á svæðinu búa og starfa. Alls eru fjórir sjömannanna vakthópar eða alls 28 lögreglumenn við almennu löggæsluna. Það er meginþing milli við löggæslu embættisins að lögreglumenn eru í miklum mæli á ákveðnum stöðum á daglegum starfstíma sínum.

Einungis einn lögreglumaður á hverri vakt er með fasta viðveru á lögreglustöð að sinna símhringingum og taka á móti beiðnum um aðstoð og sinna þeim sem koma á lögreglustöðina.

Einn lögreglumaður á hverri vakt er alltaf staðsettur í svokölluðu aðalhlíði, sem opið er allan sólarhringinn. Þar eru gefin út svokölluð gestaleyfi handa þeim sem eiga tilfallandi erindi inn á varnarsvæðið í boði varnarliðsmanna. Gestgjafar verða að koma í hliðið og taka við gestum sínum þar og skila þeim þangað að lokinni heimsókn. Einnig eru gefin út skammtímaleyfi til þeirra sem erindi eiga inn á varnarsvæðið. Geta þau tekið til hluta dags eða til nokkurra daga. Jafnframt gætir lögreglumaðurinn þess að ótollaður varningur fari ekki um hliðið og afgangur úttektarheimildir varnarliðsmanna. Herlögreglumaður er einnig staðsettur í hliðinu og er það fyrst og fremst skylda hans að fylgjast með þeim sem inn á varnarsvæðið vilja fara og fylgja eftir vegabréfaskyldu þeirra. Skýrslur vegna mála sem upp kunna að koma eru skrifaðar í rólegum tíma á vaktinni eða á næstu næturvakt viðkomandi lögreglumanns.

Annað hlið, svonefnt Grænáshlið, er opið mánudaga til fimmtudaga kl. 7:00 til kl. 18:00 og föstudaga kl. 7:00 til kl. 16:00. Á öðrum tímum er hliðið lokað. Þegar hliðið er opið fylgist lögreglumaður með því að einungis þeir sem heimildir hafa til að fara inn á varnarsvæðið fari þangað. Þá er þess gætt að ótollaður varningur fari ekki um hliðið. Auk íslensks lögreglumanns er jafnframt herlögreglumaður þar.

Í Flugstöð Leifs Eiríkssonar eru tveir lögreglumenn við eftirlitsstörf allan sólarhringinn. Að degi til alla virka daga er ávallt annar sérhæfður í öryggisvörslu. Hlutverk annars er að fylgjast með umferð um flugstöðvarbygginguna af skjám tengdum myndavélum svo og að fylgjast með öryggisþáttum eins og brunaboðum, loftræstikerfi o.s.frv. en hinn sinnir almennri gæslu í byggingunni og sinnir útköllum þar. Í mannekle lögreglunnar kemur fyrir að tollvörður aðstoði við gæslu í byggingunni.

Í svokölluðu þjónustuhliði er lögreglumaður eða tollvörður kl. 04:00 til kl. 24:00 alla daga vikunnar. Um þetta hlið fara allir almennir vöruflutningar til og frá landinu með Flugleiðum og öðrum vöruflutningaflugfélögum, starfsmenn Flugleiða sem vinna við vöruafgreiðslu, í flugeldhúsi og flugvirkjar sem starfa í viðhaldsbyggingu, starfsmenn olúfélaganna og þeir sem starfa að byggingu húss fyrir Suðurflug hf. Í hliðinu er sinnt tollgæslu og þar eru gefin út skammtímavegabréf til þeirra sem erindi eiga inn á svæðið.

Lögreglumennirnir skipta með sér ofanefndum starfsstöðum, þannig að enginn einn verður sérhæfður á einhverjum stað eða starfi. Þeir skiptast á innan hveftrar vaktar, þannig að þeir eru einungis í skamman tíma í hverju starfi á vaktinni.

Tveir lögreglumenn sinna almennum löggæslustörfum á varnarsvæðinu og hafa bifreið til umráða. Þeir sinna útköllum, fara með herlögreglumönnum reglubundið um varnarsvæðið. Þessir tveir lögreglumenn í hverjum vaktþópi eru hinir einu í lögregluliðinu, sem eru hreyfanlegir og hafa ekki fastar vaktstöður.

Á varnarsvæðinu er sérstakt hlið við Sorpbrennslustöð Suðurnesja. Að beiðni varnarliðsins er það opið á daginn og eftirlit með umferð þar í gegn er sinnt af lögreglumönnum á aukavöktum. Þessi þjónusta er einungis veitt varnarliðinu og verktakafyrirtækjum á varnarsvæðinu gegn greiðslu alls kostnaðar.

Þá er enn hlið, Stapafellshlið, opið samkvæmt beiðni Íslenskra aðalverktaka, þegar þeir þurfa að flytja jarðvegsefni úr Stapafelli inn á varnarsvæðið. Lögreglumenn sinna gæslu í því hliði á aukavöktum og greiða Íslenskir aðalverktakar allan kostnað við þá gæslu.

Hér að neðan er birt vaktafyrirkomulag lögreglunnar sem er miðað við fjóra sjömanna vakthópa og fulla mönnun eða alls 28 manns auk yfirlögregluþjóns.

Dagvakt mánudaga til föstudaga kl. 07:00 - 19:00

Lögreglustöð	1 lögreglum.
Aðalhlið	1 lögreglum.
Grænáshlið	1 lögreglum. mánud. - fimmtud. 07:00 - 18:00, föstud. 07:00 - 16:00.
Flugstöð	1 lögreglum. 07:00 - 19:00
Þjónustuhlið	1 lögreglum. 12:00 - 16:30
Á bíl, útköll	2 lögreglum.

Dagvakt laugardaga og sunnudaga kl. 07:00 - 19:00

Lögreglustöð	1 lögreglum.
Aðalhlið	1 lögreglum.
Flugstöð	2 lögreglum. 07:00 - 19:00
Þjónustuhlið	1 lögreglum. 12:00 - 16:30
Á bíl, útköll	2 lögreglum.

Næturvakt alla daga vikunnar kl. 19:00 - 07:00

Lögreglustöð	1 lögreglum.
Aðalhlið	1 lögreglum.
Flugstöð	2 lögreglum. 19:00 - 07:00
Þjónustuhlið	1 lögreglum. 19:00-24:00 og 04:00-07:00.
Á bíl, útköll	2 lögreglum.

Að auki er enn einn lögreglumaðurinn að störfum í flugstöðvarbyggingunni virka daga kl. 07:00 - 17:00. Er hann sérhæfður í öryggismálum stöðvarinnar. Í reynd eru því tveir lögreglumenn í stöðvarbyggingunni allan sólarhringinn. Það kemur þó fyrir að tollvörður leysi af og til af í allt að tvær klst. virka daga í manneklu lögreglunnar.

Eins og að ofan sést myndast óráðstafaður tími inn á milli og eru þessir helstir. Lögreglumaður úr Grænáshliði er laus mánudaga - fimmtudaga kl. 18:00 -19:00 og á föstudögum kl. 16:00 - 19:00. Lögreglumaður sem sinnir starfi í þjónustuhliði er tiltækur til annarra starfa alla daga vikunnar kl 07:00 - 12:00 og aftur kl. 16:30 - 19:00.

Sömuleiðis er lögreglumaður laus allar nætur vikunnar kl 24:00 - 04:00. Á þessum tímum gegna þeir störfum samkvæmt ákvörðun yfirmanns vaktarinnar. Dæmi um störf sem þeir sinna er vopnaleit í brottfararsal í flugstöðinni, skjávarsla, útköll o.s.frv.

Einnig er hér bent á að verði forföll í lögregluliðinu vegna t.d. veikinda er þjónustan skert. Þegar einn lögreglumann vantar á vaktina er einungis einn tiltækur til að sinna almennum útköllum og er því einn á lögreglubíl. Þegar annan vantar á vaktina er fækkað í gæslu flugstöðvarinnar og þar hafður einungis einn lögreglumaður. Það er svo ekki fyrr en þriðji maður á vakt forfallast að kallaður er lögreglumaður á aukavakt. Miðað við veikindaforföll að undanfögnu er algengara en ekki að einungis sex lögreglumenn skipi vakthópin eða jafnvel fimm.

5.2 Rannsóknarlögreglan

Tveir rannsóknarlögreglumenn eru starfandi við embættið, yfirlögregluþjónn og lögreglufulltrúi. Málafjöldi var 1424 á árinu 1993 og skiptist í 38 flokka. Fyrirsjáanlega verða þau álíka mörg á þessu ári. Hefur þeim farið nokkuð fækkandi á milli ára. Algengustu málín eru tollalagabrot og umferðarlagabrot. Að auki eru nokkur hundruð stöðubrot við flugstöðina. Lögsaga rannsóknarlögreglunnar nær til íslendinga á varnarsvæðinu og til meintra brota varnariðsmanna á íslenskum lögum þar en ekki til starfsemi varnarliðsins að öðru leyti.

Allar skýrslur frá almennu lögreglunni eru sendar yfirlögregluþjóni rannsóknarlögreglunnar til yfirlestrar og athugasemda og biður hann um viðbótarrannsókn ef ástæða þykir til. Nær helmingur skýrslna kemur frá tollvörðum í flugstöðvarbyggingunni en einnig eru skýrslur teknar af íslendingum sem starfa á varnarsvæðinu. Rannsóknarlögreglumaður sinnir að mestu skráningu vegna þessara mála og yfirheyrslum.

Að rannsókn lokinni er ákvörðun tekin um hvort höfða skuli mál, ljúka því með lögreglustjórásátt eða aðhafast ekki neitt. Sýslumaður hefur saksóknarvald í minni málum og getur lokið þeim með lögreglustjórásátt. Fæstar skýrslur þurfa framhaldsmeðferð. Skýrslur eru ávallt sendar til dómara í heimabyggð viðkomandi aðila. Þá starfar rannsóknarlögreglumaður að málum með herlögreglunni

þegar það á við og tekur jafnvel við málum þaðan. Útköll eiga sér einkum stað til rannsóknar á vettvangi atburðar.

Í skipulagi embættis sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli heyrir aðalvarðstjóri í flugstöðinni undir yfirlögregluþjón rannsóknarlögreglunnar og er starfssvið hans umsjón og skipulag öryggisvörslu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Hjá sýslumannsembættinu er starfandi lögreglumaður með tvo hunda. Hlutverk hans er þjálfun og umhirða hundanna en þeir eru notaðir til fíkniefnaleitar í farangri farþega svo og leitar í vörum sem fara um hið almenna vörusvæði Keflavíkurflugvallar.

6 SKIPULAG OG VERKEFNI TOLLGÆSLU

6.1 Yfirlit yfir starfsmannafjölda og fyrirkomulag

Skipta má verkefnum tollgæslunnar í tvö meginvið. Annars vegar er eftirlit með inn og útflutningi vöru sem kemur með flugvélum og hins vegar er eftirlit með flugfarþegum. Að tollgæslu starfa 29 manns, 25 á vöktum og 4 utan þeirra. Á sumrin starfa til viðbótar 8 menn við afleysingar og 4 vegna viðbótarálags. Vakthópar eru tveir, tólf í hvorum og einn maður að auki vegna afleysinga í vetrarfríum sem sammingsbundin eru vegna vakta.

Dagvakt er frá sjö á morgnana til klukkan sjö á kvöldin og næturvakt frá sjö á kvöldin til morguns. Hvor vakthópur skiptist á að vinna í þrjú daga í senn og er síðan í tveggja daga fríi, og hinn hópurinn er þá í þriggja daga fríi og vinnur síðan í tvo daga. Af 12 manna vakt-hóp eru tveir á næturvakt og hinir tíu ásamt þeim fjórum sem eru utan vakta skiptast eins og sýnt er í töflunni að neðan. Heildarfjöldi starfsmanna er í dálkinum til hægri. Þessi uppstilling er til viðmiðunar miðað við vetrartíma. Á sumrin eru fleiri starfsmenn og jafnan eru menn fluttir á milli starfa eftir því sem þörf krefur.

Starfsmaður	Vegna vöruflutn.	Vegna farþ. afgr.	Báðar vaktir og dagvinna
Aðaldeildarstjóri	0,2	0,8	1
Deildarstjóri í þjónustubygging. Flugleiða	1		1
Tollfulltr.þjónustub. Flugleiða/flugv.stað.	1		2
Tollv. í vöruskemmu Fríhafnar og aðst.	0,8	0,2	2
Deildarstjóri í Grænáshliði	1		1
Tollfulltrúi í Grænáshliði	1		1
Tollvörður í vegabréfaskoðun-brottför		1	2
Tollvörður við vopnaleyti, brottför		2	4
Tollvörður í vegabréfaskoðun, komufarþ.		1	2
Skrifstofa v. komufarþega		1	2
Yfirtollvörður v. komufarþega		1	2
Tollvörður/tollfulltr. vegna komufarþega		1	2
Tollfulltrúi, fíkniefnaeftirlit		1	2
Samtals í tolleftirliti að degi til	5	9	
Næturvakt			4
Afleysingar vegna vaktakerfis			1
Samtals stöðugildi tollgæslu			29

Að auki er einn lögreglumaður með tvo sérhæfða fíkniefnahunda til aðstoðar tollvörðum. Þar sem vakt er alla daga vikunnar er sá tími sem dagvakt stendur 7x12 tímar, eða 84 tímar á viku, rúmlega tvöföld vinnuvika. Ávallt er einhver hluti dagvaktarmanna sem byrjar fyrir á morgnana, venjulega einum og hálfum tíma fyrir vakt.

Aðaldeildarstjóri er æðsti maður tollgæsludeildar sýslumannsembættisins og er dagleg yfirstjórn í hans höndum. Meginhluti starfseminnar er í Flugstöð Leifs Eiríkssonar og vörugæmslu við hana en tveir starfa við afgreiðslu tollpappíra í Grænáshliði og einn í vöruskemmu Fríhafnar í Grænási.

Eins og fram kemur í töflunni hér á undan skiptist starfsemin í tvö svið. Eru 5 stöðugildi vegna vöruflutninga og 24 vegna farþegaflugs. Starfsemin í farþegafluginu er árstíðabundin, þannig er álag mun meira frá miðjum maí fram í miðjan september. Vöruflutningasviðið lýtur minni sveiflum og starfsemin er lítið breytt allt árið.

6.2 Vöruflutningar

Á skrifstofunni í Grænáshliði eru tveir starfsmenn. Skrifstofan er opin frá klukkan 09:00 til 12:00 og frá 13:00 til 15:30. Meginverkefni starfseminnar eru aðflutningsskýrslur, yfirferð á útreikningi og tollmerkingum og kanna hvort tilskilin fylgiskjöl séu fyrir hendi. Þegar yfirferð er lokið og innflytjandi kemur til að leysa út vöruna er skrifuð kvittun og greiðsla móttakin. Þessi afgreiðsla er vegna þeirra sem flytja vörur til landsins með flugi og fá vöruna afhenta á Keflavíkurlflugvelli. Fylgst er með að allar farmskrár flugvéla séu tollafgreiddar. Einnig er haldin sérstök aukaskrá vegna flutnings sem kemur á vegum flugfarþega.

Aðalbókari kemur einu sinni á dag og tekur innheimtufé og leggur inn á bankareikning. Á skrifstofunni eru útflutningsskýrslur vegna flugsendinga frá Keflavík færðar í tölvu. Fleira er á hendi skrifstofunnar svo sem móttaka tollseðla vegna ótollaðs varnings frá skipafélögum og skráning á gámum sem fara um hliðið.

Þá fer tollskoðun og tollafgreiðsla fram vegna varnings sem flugfarþegar taka með sér sem farangur og ekki er ætlaður til persónu-

legra nota og tollafgreiðsla vegna varnarliðsmanna inn eða út af svæði með ótollaðan varning eða búslóð.

Þegar innlendir aðilar selja til varnarliðsins án virðisaukaskatts er innihald sendinga kannað og reikningar stimplaðir þar sem móttaka er viðurkennd. Við flutning ótollaðra vörusendinga inn eða út af tollfrjálsa svæðinu eru sendingar skráðar á svokallaða tollseðla.

Töluvert er um afgreiðslur gegn neyðarleyfum. Þau eru gefin út af Flugleiðum og heimila afhendingu vöru án þess að endanlega hafi verið gengið frá tollskýrslu. Fjöldi neyðarleyfa og sérstakra tollmeðferða svo sem vegna diplomata árið 1993 er áætlaður 2.500. Ef afgreiðsla fer fram utan reglulegs opnunartíma eru aukakostnaður innheimtur hjá Flugleiðum. Hér að neðan eru nokkrar stærðir er varða starfsemina á skrifstofunni, fyrir fjögur síðustu ár:

	1993	1992	1991	1990
Fjöldi tollskýrslna v. innflutnings	6.721	6.276	6.035	4.789
Fjöldi tollskýrslna v. útflutnings	7.259	5.355	5.362	4.909
Fjöldi tollseðla og þ.h., áætlun	3.000			

Í sérstakri byggingu skammt frá Flugstöð Leifs Eiríkssonar er vörugeymsla Flugleiða vegna inn og útflutnings, ásamt frílager, þ.e. ótollafgreiddar vörur sem seldar eru eða þeirra er neytt í flugvélum. Í byggingunni hefur tollgæslan aðstöðu. Þar er tollvörður í dagvinnu frá 08:00 til 16:00, aukavinna frá 07:30 til 08:00, og tollvörður í vaktakerfi frá 05:15 til 19:00. Afgreiðslan er opin um helgar vegna móttöku á flugfrakt og eins vegna afgreiðslu af frílager. Afgreiðsla á vörum úr flugfrakt er hins vegar lokuð um helgar, nema ef um neyðarleyfi er að ræða.

Undir þessa skrifstofu fellur eftirlit með lestun og losun flugvéla, gæsla á flughlaði, eftirlit með frílager Flugleiða og frílager sem flugfélagið Atlanta hefur í sérstakri byggingu. Snemma á morgnana hefst vinna við útflutning, útgáfa upprunavottorða og Euroskírteina. Þá eru afgreiðslur á vörum í "transit", þ.e. sendingar sem ekki eru tollafgreiddar á Keflavíkurlflugvelli heldur eru sendar áfram til Reykjavíkur í innsigliðum farartækjum. Fjöldi sendinga í útflutningi kom fram í töflunni hér að ofan.

Undir skrifstofuna fellur ennfremur eftirlit með frílager eða tollvörugeymslu, þar sem starfa 10 manns. Gerðar eru talningar reglulega til

að fylgjast með að ekki séu vanhöld á lagerum. Frávik hafa reynst óveruleg. Þá er eftirlit með afgreiðslum á matarkistum vegna Færeyjaflugs frá Reykjavíkurlflugvelli og afgreiðsla á tollfrjálsum varningi til skipa. Einnig er eftirlit með flutningi á tollfrjálsum varningi sem notaður er í eldhúsi Flugleiða sem er í sömu byggingu.

6.3 Flugfarþegar

Að degi til eru samkvæmt töflunni hér að framan 9 manns að störfum við tollgæslu vegna flugfarþega. Þrátt fyrir þessa uppstillingu er mannskapurinn mjög hreyfanlegur og er fluttur til eftir því sem verkefnin krefjast. Þá er víxlun á störfum við lögreglu. Þannig kemur gjarnan lögreglumaður til aðstoðar við vopnaleit í brottför, ef hann er tiltækur í byggingunni. Tollgæslan mannar hins vegar þjónustuhlið frá klukkan 07:00 til 12:00 og aftur frá 16:30 til 19:00.

Ásamt því að sjá um almenna tollgæslu og fíkniefnaeftirlit sér tollgæslan um útlendingaeftirlit. Við brottför er venjulega einn í vegabréfaskoðun, en öðrum manni bætt við þegar áætlaður fjöldi í brottför fer yfir 450 manns. Þá er einn maður í vegabréfaskoðun komufarþega. Ef fjöldi er mikill er annar tollvörðurinn sem er í græna hliðinu fluttur í vegabréfaskoðun meðan fjöldinn fer í gegn, og síðan fer hann aftur í hliðvörsluna.

Á komusvæðinu þ.e. grænu hliði, rauðu hliði og skrifstofu eru venjulega 4 tollverðir, þar af einn sérhæfður í fíkniefnaeftirliti. Auk þess er tollvörður í fraktgeymslu tekinn inn í flugstöðina yfir hádegisd til aðstoðar. Ennfremur er tollvörður í vörugeymslu Fríhafnar í Grænási fluttur í flugstöð milli 12 og 13 á virkum dögum til að létta undir hádegisflugi.

Þar sem vitað er fyrirfram um fjölda véla og farþega er yfirleitt búið að skipuleggja hvernig stöður verði mannaðar í byrjun vaktar.

Ásamt afgreiðslu áætlunarvéla er afgreiðsla einkaflugvéla, bæði að nóttu sem degi. Þá er nokkrum sinnum á dag haft eftirlit með Fríhöfninni eða Ísl. markaði þegar verið er að flytja vörur á milli svæða sem kallar á eftirlit tollgæslu.

Flugfarþegar geta tekið með sér umframmagn af áfengi eða tóbaki eða annan varning og greitt lögbundin gjöld á staðnum. Áður fyrr var þessi vara öll send til Reykjavíkur og tollafgreidd þar.

Á næturvakt á veturna eru 2 menn frá kl. 19:00 til 07:00 en 4 á sumrin. Þeir sinna þeim vélum sem þá koma. Nauðsynlegt getur verið að kalla út fleiri starfsmenn ef farþegavélar koma á þeim tíma. Á næturvakt þarf að sinna einkaflugvélum, vakta inngang inn í flugstöðvarbyggingu og flugvélastæði. Á morgnana koma alltaf einhverjir af dagvakt snemma, til að sinna Ameríkuflugi.

Í samstarfi við fíkniefnatollfulltrúa er löggæslumaður með tvo sérhæfða leitarhunda.

Eftirlit með útlendingum og íslendingum í farbanni er stór þáttur í starfseminni. Í hvorum vakthóp eru 4 sérhæfðir tollverðir sem annast eftirlitið. Það fer fram í flugstöð brottfaramegin og í hliði þar sem komufarþegar fara í gegn.

6.4 Ýmsar tölulegar upplýsingar

Hér að neðan eru upplýsingar er varða starfsemi tollgæslunnar á Keflavíkurflugvelli síðustu fjögur árin.

	1993	1992	1991	1990
Fjöldi starfsmanna v. tollgæslu	29	30	32	32
Fjöldi yfirvinnustunda	27.076	26.933	30.099	26.980
Fjöldi farþegaflugvéla landingar	6.354	6.449	6.441	6.262
Farþega fjöldi, brottför	284 þús.	279 þús.	278 þús.	272 þús.
Farþega fjöldi, koma	284 þús.	277 þús.	278 þús.	272 þús.
Farþega fjöldi um flugstöð	761 þús.	756 þús.	740 þús.	735 þús.
Fjöldi tollafgreiðslna í flugstöð	2.954	2.697	3.056	2.300
Innh. utanréttarsátta í flugst. kr..	625 þús.	490 þús.	546 þús.	557 þús.
Fjöldi utanréttarsátta í flugstöð	202	165	223	275
Innh. einkasölugjöld í flugst. kr.	4.630 þús.	4.418 þús.	4.330 þús.	3.290 þús.
Innh. aðflutn.gjöld í flugst. kr.	3.349 þús.	3.298 þús.	2.239 þús.	0
Fjöldi skoðana fíkniefnaeftirlits	432	248	292	378
Fjöldi fíkniefnafunda	26	15	23	36

Samkvæmt kjarasamningum er starfsmönnum sem búa á svæðinu ekið í og úr vinnu. Auk þess fá starfsmenn greiddan hálf tíma vegna hverrar vaktar aukalega vegna ferðatíma. Þetta mun vera sammerkt með öllum íslenskum starfsmönnum á Keflavíkurflugvelli.

7 FJÁRMÁL

7.1 Yfirlit yfir fjárheimildir 1988 - 1994 á föstu verðlagi

Fjárlög árána 1988 - 1993 ásamt viðbótar fjárheimildum á föstu verðlagi ársins 1993 miðað við framfærsluvísitölu. Árið 1994 er á verðlagi fjárlaga þess árs.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sértekjur	-26.229	-24.461	-26.698	-24.457	-23.942	-42.100	-46.400
Laun	232.177	182.762	203.133	200.626	120.437	156.200	151.800
Önnur gjöld	49.666	46.844	48.852	44.833	38.307	37.100	28.200
Eignakaup	4.331	2.384	1.153	1.404	1.874	1.500	1.500
Gjöld alls	286.174	231.989	253.138	246.863	160.617	194.800	181.500
Samtals fjárlög	259.946	207.528	226.440	222.405	136.676	152.700	135.100
Verðbreytingar	11.292	15.453	4.047	9.707	1.724	11.088	2.280
Fjáraukalög	0	46.354	7.369	7.667	5.205	0	9.000
Geymd. fjárveit.	0	0	0	0	0	-527	-5.461
Millifærslur	0	0	0	0	35.392	0	0
Til ráðstöfunar	271.238	269.334	237.856	239.779	178.996	163.261	140.919

Á árinu 1989 lækkuðu laun vegna fækkunar í vopnaðri sveit lögreglumanna.

Vegna ársins 1990 var ákveðið að fækka mjög starfsmönnum embættisins en launafjárhæðir hækkuðu. Var þar með viðurkennt að fjárlög fyrri ára höfðu verið vanáætluð miðað við raunverulegan launakostnað.

Á árinu 1991 var um samdrátt í starfseminni er að ræða frá árinu áður. Fjárlög fyrir árið 1992 fólu í sér verulegan niðurskurð á starfseminni en þó voru vissar efasemdir um að slíkt væri mögulegt og beinlínis gert ráð fyrir þeim möguleika að færa viðbótarfjárveitingu til embættisins. Svo varð og raunin. Millifærðar voru til embættisins 34.000 þús. kr. á verðlagi þess árs.

Á árinu 1993 voru framlög aftur hækkuð nokkuð og viðurkennt að framlög árið áður höfðu verið of lág. Jafnframt var tekið upp vopnaleitargjald sem átti að standa undir hluta af kostnaði embættisins. Við það jukust tekjur þess verulega.

Á árinu 1994 var embættinu enn ætlað að draga saman seglin frá útgjöldum 1993 með niðurskurði í gjöldum og auknum tekjum. Jafnframt var því ætlað að bera á árinu halla ársins á undan 5.461 þús. kr. Síðan hefur embættið fengið viðbótarfjárheimildir vegna launa 2.280 þús. kr. og í fjárukalögum nú í árslok 9.000 þús. kr. Samtals hefur embættið því fjárheimildir að fjárhæð 140.919 þús. kr.

Að öðru leyti hefur embættið fengið viðbótarframlög vegna verðlagsbreytinga. Þá hefur embættið fengið viðbótarframlög af fjárukalögum í fjögur ár af þeim sjö sem skoðuð voru og auk milli-færslunnar 1992 sem fyrr er getið.

7.2 Afkoma embættis sýslumannsins á Keflavíkurlflugvelli

Á föstu verðlagi 1993 miðað við framfærsluvísitölu

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sértekjur	-33.453	-28.995	-30.445	-26.481	-30.393	-44.766	
Laun	280.858	239.365	213.094	212.190	173.261	175.831	
Önnur gjöld	52.884	47.585	54.034	46.662	34.249	36.336	
Eignakaup	4.837	4.157	44	6.904	2.429	1.321	
Gjöld alls	338.579	291.107	267.172	265.757	209.938	213.488	0
Gjöld nettó	305.126	262.112	236.727	239.276	179.545	168.722	0
Fjárheimildir	271.238	269.334	237.856	239.779	178.996	163.261	140.919
Afkoma	-33.889	7.222	1.129	503	-549	-5.461	0

Þegar borin er saman afkoma embættisins á nefndu árabili kemur í ljós að tekjur hafa hækkað um þriðjung, sem ræðst einkum af því að vopnaleitargjald var tekið upp á árinu 1993. Á árunum áður höfðu tekjur farið nokkuð lækkandi að raungildi frá árinu 1988.

Samdráttur í launum er einnig mjög verulegur eða um 37%. Sem fyrr segir verður það rakið til afnáms sérsveitarinnar og fækkunar starfsmanna að öðru leyti, bæði í löggæslu og tollgæslu. Svipaður samdráttur er einnig í öðrum rekstrargjöldum eða 36%. Á fylgiskjali

2 kemur fram að kostnaðar við rekstur allar annarra sýslumanns-embætta hefur hækkað að meðaltali um 27% á árunum 1989 - 1993. Á sama tíma hefur kostnaður við sýslumannsembættið á Keflavíkurflugvelli lækkað um 3,16%.

Í heildina tekið hafa útgjöld ríkissjóðs vegna embættisins lækkað að raungildi um sem næst 45% á árabílinu 1988 - 1993, bæði vegna lækkunar útgjalda og hækkunar sértekna.

Athygli er vakin á því að halli ársins 1992 var ekki jafnaður í fjáráukalögum heldur var embættinu ætlað að spara þá fjárhæð á árinu 1993. Í lok þess árs var hins vegar halli að fjárhæð kr. 5.461 þús. og var embættinu ætlað að spara þá fjárhæð á árinu 1994.

Embættið hefur dregið verulega saman seglin frá og með árinu 1989 en þá var mikill samdráttur í starfsemi lögreglunnar. Hefur verið um samfelldan samdrátt að ræða síðan. Ónógum fjárheimildum árána 1988 - 1992 hefur verið mætt með viðbótarframlögum í fjáráukalögum að því er virðist án mikillar gagnrýni á reksturinn. Um árin 1993 og 1994 gegnir nokkru öðru máli. Á þeim árum hefur varnarmálaskrifstofan rekið mun harðari sparnaðarstefnu.

7.3 Árið 1994, frumvarp til fjárlaga, fjárlög og framkvæmd þeirra

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1994 á bls. 309 segir um Sýslumanninn á Keflavíkurflugvelli:

„Fjárveiting til embættisins lækkar verulega eða úr 152,7 m.kr. 1993 í 142,4 m.kr. 1994. Ætlunin er að ná þessari lækkun fram á rekstri lögreglunnar, en fjárveiting til hennar lækkar um 13,3 m.kr. í 58,6 m.kr. Lækkuninni er aðallega mætt með því að þátttaka lögreglunar í vörslu á Flugstöð Leifs Eiríkssonar verður færð yfir á rekstur Flugstöðvarinnar. Lögreglan hefur annast þessa vörslu hingað til og hefur það bundið 4 - 5 lögreglumenn. Við bætist eitt viðfangsefni, 1.30 Fíkni-efnaeftirlit með 2,9 m.kr. fjárveitingu.“

Í sama frumvarpi er ekki fjallað um vörslu í flugstöðinni, hvorki í fjárlagalið flugstöðvarinnar en þar eru engin laun, né Flugmálstjórn á Keflavíkurflugvelli en þar er einungis fjallað um hagræðingu og sparnað í launum í flugturni.

Í meðförum þingsins voru gerðar breytingar á frumvarpinu á þann veg að gjöld vegna launa lækkuðu um 4,6 m.kr. og önnur gjöld um 2,7 m.kr.

Á milli áranna 1993 og 1994 gera fjárlög ráð fyrir lækkun útgjalda ríkisins vegna embættisins úr kr. 152,7 m.kr. í 135,1 m.kr. eða um 17,6 m.kr.

Í bréfaskiptum Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli og utanríkisráðuneytisins á árinu um fjármál þess fyrrnefnda er fjallað um niðurskurð í rekstri embættisins um 34 - 35 m.kr. Kostnaður við rekstur embættisins 1993 fór rúmlega 16 m.kr. fram úr fjárlögum fyrir það ár og var embætti sýslumannsins ætlað að skera niður starfsemi sem svarar til þeirrar fjárhæðar auk lækkunar fjárlaga milli ára, samtals um 34 m.kr. Tillögur sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli um að mæta skerðingunni voru sundurliðaðar í eftirfarandi liði í bréfi frá 3. mars 1994:

	m.kr.
1. Hækkun vopnaleytingar	7,0
2. Tekjur fyrir eftirlit með húsvörslukerfum	2,4
3. Umsamin launahækkun bætt af fjármálaráðuneyti	1,8
4. Frá Fríhöfn vegna opunar brottfararsvæðis fyrr á morgnana	0,7
5. Frá Ísl. markaði hf. vegna sama	0,7
6. Lækkun stofnkostnaðar	1,5
7. Aðhaldsaðgerðir til lækkunar alm. rekstrarkostnaðar	3,5
8. Hækkun heimildar vegna nýrrar stöðu við öryggisgæslu	2,5
9. Þóknanir fyrir opið þjónustuhlið utan afgreiðslutíma	6,0
10. Minnkun yfirvinnu með skerðingu eftirlitsþátta	8,3
Samtals	<u>34,4</u>

Ofangreind fjárhæð skiptist þannig að áætlað var að hækka sjálfsaflatekjur um 16,8 m.kr., fá viðbótarframlög úr ríkissjóði vegna tiltekinna kostnaðarliða um 4,3 m.kr. og lækka útgjöld um 13,3 m.kr.

Utanríkisráðuneytið svaraði með bréfi 11. mars 1994 og féllst á tillögur samkvæmt liðum 1 - 7. en ekki liðum 8 og 9. Fjárhæðir þessara tveggja liða nema 8,5 m.kr. Við lið 10 gerði ráðuneytið ekki aðrar athugasemdir en þær að skerðing eftirlitsþátta mætti ekki bitna á fíkniefnaeftirliti. Þar með höfðu aðgerðir að fjárhæð 25,9 m.kr. verið samþykktar.

Í ofangreindum bréfaskrifum benti utanríkisráðuneytið sýslumanninum aldrei á að það voru forsendur í fjárlagafrumvarpi að fækka störfum lögreglumanna í flugstöðinni um 4 - 5 og lækka kostnað embættisins með þeim hætti. Utanríkisráðuneytinu hlaut þó að hafa verið kunnugt um eigin fjárlagatillögur.

Nú hefur Alþingi samþykkt fjárukalög fyrir árið 1994 og er þar gert ráð fyrir að embætti Sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli fái viðbótarframlag að fjárhæð 9 m.kr.

Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli hefur nú í desember áætlað afkomu embættisins fyrir árið 1994 og er hún þannig í þús. kr.:

Sértekjur	-57.900
Laun	170.100
Önnur gjöld	32.450
Eignakaup	650
Gjöld alls	<u>203.200</u>
Fjárþörf	145.300
Fjárheimildir	<u>140.919</u>
Viðbótarfjárþörf	4.381

Þegar litið er til þeirra aðgerða sem fyrirhugaðar voru snemma á árinu 1994 til að bæta fjárhagslega rekstur embættisins virðist svo sem þær hafi tekist að nokkru leyti. Hins vegar hefur verið gengið óheppilega nærri rekstrinum og leggur Ríkisendurskoðun til að embætti sýslumannsins fái árlega nægar fjárveitingar til þess að geta gegnt skyldum sínum með eðlilegum hætti.

8 STARFSEMIN Í DAG

8.1 Álit um löggæslu

Samkvæmt því sem rakið hefur verið hér að framan er ljóst að skyldur lögreglumannanna eru mjög viðamiklar. Telur Ríkisendurskoðun að löggæsla í hliðum sé eins sparlega mönnuð og nokkur kostur er og dregur í efa að gæslan sé fullnægjandi á mestu annatímum þar. Þá telur Ríkisendurskoðun að almenn löggæsla á varnarsvæðinu þ.e. eftirlit í lögreglubifreið sé með öllu ófullnægjandi nema tveir lögreglumenn séu í lögreglubílnum, þar sem sönnunarörðugleikar kunna að öðrum kosti að gera vart við sig. Er hér lagt til að þessi hluti starfseminnar verði styrktur.

Í flugstöðinni eru að jafnaði tveir lögreglumenn á vakt. Annar þeirra er bundinn við eftirlit með umferð fólks um húsið af skjám. Að auki eru nokkrir starfsmenn á vegum flugmálastjórnar sem sinna öryggisgæslu og eftirliti með byggingunni. Af viðræðum við leigutaka í húsinu eins og Flugleiði hf., Íslenskan markað og Fríhöfnina má ráða að þeir telja það ófullnægjandi að styðjast í svo miklum mæli við þessa starfsmenn flugmálastjórnar varðandi öryggisgæslu, þar sem þeir eru ekki löggæslumenn. Fallast má á það sjónarmið að heppilegra sé að hafa alla öryggisgæsluna á höndum löggæslumanna en starfsmenn flugmálastjórnar sinni eftirliti með byggingunni. Myndi breyting á núverandi skipulagi kalla á fleiri löggæslumenn en færri húsgæslumenn.

Ríkisendurskoðun leggur til að vaktir verði mannaðar í samræmi við ofanefndar tillögur og löggæslumaður verði kallaður á aukavakt þegar annar maður á vakt forfallast en ekki þegar einungis einn maður forfallast.

8.2 Álit um tollgæslu

Varla er raunhæft að ætla að sinna megi tollgæslu á Keflavíkurflugvelli með minni tilkostnaði en nú er gert, miðað við óbreyttar

forsendur. Það er hins vegar hægt að hugsa sér að draga úr gæslu og breyta áherslum. Fram komu hugmyndir fyrir fáum árum um stórfellda fækkun í tollgæslu sem byggðust á að gæsla í svokölluðu grænu hliði í komudeild flugstöðvarinnar yrði nánast lögð niður. Þessi breyting komst aldrei í framkvæmd og fækkun sem orðið hefur á starfsmönnum við tollgæslu hefur verið á útisvæði og við eftirlit með sjálfum flugvélunum. Hér á landi er þessi gæsla mun sýnilegri en í nágrannalöndunum.

Nú er það svo að fjöldinn við tollgæslu vegna flugfarþega utan háannatímans, en þá er bætt við fólki, er einungis 9 manns að degi til. Þá er yfirdeildarstjóri tollgæslunnar meðtalinn, en hann þarf eðlilega að sinna stjórnun og skrifborðsvinnu auk þess að hlaupa í skarðið á álagstímum. Því er um að ræða 8 manna hóp að störfum að degi til sem sinnir vegabréfaskoðun og vopnaleit brottfararfarþega, vegabréfaskoðun og fíkniefnaeftirliti ásamt almennu tolleftirliti vegna komufarþega.

Eðlilega verður nokkuð um rólegan tíma á milli álagspunkta. Með tilkomu hádegisflugs sem hófst 1993 hefur álagið þó dreifst meir yfir daginn. Á fylgiskjali 3 kemur fram álagsdreifing yfir sumartímann árið 1993. Á dagvaktartíma dregur úr starfseminni frá klukkan níu á morgnana til hádegis svo og á síðasta klukkutíma vaktarinnar. Tíminn á morgnana er notaður til pappírsvinnu, frágangs og undirbúnings hjá hluta starfsmanna. Aðrir þjónusta Fríhöfnina og Íslenskan markað hf, og einn tollvörður gegnir hliðvörslu í þjónustuhliði. Þá er einn tollvörður í skjávörslu á lögregluvarðstofu milli klukkan 17:00 og 19:00, ef nægur mannskapur er fyrir hendi. Þess má geta til viðbótar að lögreglumenn koma til aðstoðar við vopnaleit á morgnana og tollgæslumenn á vörulager og fríhafnar-skemmu koma inn í Flugstöð um hádegisbil til að létta á álags-toppum.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að vel hafi tekist að samhæfa störf þeirra sem starfa á vegum embættisins á Keflavíkurflugvelli eins og fram kemur í lýsingunni hér að ofan. Ekki eru efni til breytinga á starfsmannafjölda vegna tollgæslu en lagðar eru til breytingar á áherslum og aðferðum. Þeim hugmyndum er lýst í kafla 9.

8.3 Aldur lögreglumanna

Aldursdreifing lögreglumanna í hinni almennu lögreglu fylgir hér að neðan. Miðað er við árslok 1994 og aldur reiknaður í heilum árum.

20 - 29 ára	3
30 - 39 ára	12
40 - 49 ára	8
50 - 59 ára	2
60 - 69 ára	4
Samtals	<u>29</u>

Meðalaldur er tæp 42 ár. Á næstu þremur árum munu a. m. k. fjórir lögreglumenn fara á eftirlaun.

8.4 Íþrótt- og félagsaðstaða lögreglumanna

Í kjarasamningum lögreglumanna eru ákvæði um að þeir fái greiddan aðgang að sundstöðum. Þetta er viðleitni í þá átt að lögreglumenn haldi sér í sæmilega góðu ástandi líkamlega. Það er góðra gjalda vert en er tæpast nóg, og því hafa lögreglumenn hjá embættinu komið sér upp aðstöðu til að stunda lyftingar í húsi á lóð embættisins. Þar er líka hægt að stunda ballskák og pílukast. Nú hefur starfsmannafélagið, Lögreglufélag Suðurnesja, hafið byggingu á viðbótarskála á lóðinni, á annað hundrað fermetra að gólfleti. Í því verða auk íþróttastöðu, skýli fyrir tvo bíla embættisins.

Byggingin er reist fyrir sjálfsaflafé og mánaðarleg framlög félagsmanna. Auk þess hafa velunnarar lagt þeim lið við bygginguna. Byggingin stenst tæpast kröfur um útlit og ástand eins og hún blasir nú við, fokheld. Spurning er einnig um hversu eðlilegt það er að lögreglumenn biðji um greiða í nafni félagsins, með hlutleysi í starfi í huga. Hitt er svo annað að hér eru starfsmenn að annast mál er embættið ætti að sjá um með réttu, þ.e. annars vegar að sjá þeim fyrir aðstöðu til að halda sér í því líkamlega ástandi sem lögreglustörf óneitanlega krefjast og hins vegar að til séu skýli fyrir bifreiðar embættisins. Að vetrarlagi er ófært að þurfa við útkall að byrja á snjóruðningi eða að skafa hélu af gluggum bifreiðar, þegar snör viðbrögð eru oft lykilatriði.

Lögreglumenn hreinsa lögreglubílana reglulega, bæði þvo þá og bóna að utan og hreinsa þá að innan. Fyrir þetta greiðir Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli sérstaka þóknun samkvæmt reikningi frá Lögreglufélagi Suðurnesja. Í gildi eru hjá dómsmálaráðuneytinu skriflegar reglur um hvernig þessum greiðslum er háttað. Þetta eru einu föstu tekjur félagsins en að öðru leyti er félagsstarfið sjálfboðaliðastarf, þ.m.t. að koma upp aðstöðu fyrir félagið.

8.5 Yfirlit yfir breytingar á fjölda starfsmanna

Yfirstjórn

Á árinu 1988 voru 6 stöðugildi við aðalskrifstofu embættisins. Við aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds 1. júlí 1992 lét dómarafulltrúi af störfum við embættið og hafa stöðugildi síðan verið 5.

Tollgæsla

Á árinu 1988 voru 35 starfsmenn við tollgæslu, þ.a. 2 verkefnaráðnir, eins og heimildir sögðu til um. Á árinu 1990 er þeim fækkað í rúmlega 32,5 stöðugildi og síðan í 32. Síðan hefur þeim fækkað í 29 eins og nú er. Í heildina tekið hefur fækkunin orðið 6 tollgæslumenn.

Lögreglan

Á árinu 1988 var 51 stöðugildi við löggæslustörf, þ.a. 4 verkefnaráðnir eins og heimildir sögðu til um. Á árinu 1990 var þeim fækkað um nærri 8,5 í rúmlega 42,5 stöðugildi, fyrst og fremst með fækkun í vopnaðri sérsveit lögreglunnar. Á árinu 1992 var sú sveit endanlega lögð niður og starfsmönnum fækkað í 32 en að auki var þá ráðinn sérstakur lögreglumaður með hunda til fíkniefnaleitar. Fækkunin er 18 stöðugildi lögreglumanna.

8.6 Fangageymslur

Í húsnæði lögreglunnar eru fjórir fangaklefar. Samkvæmt upplýsingum lögfræðings embættisins hefur vinnueftirlitið gert athugasemd við stærð klefanna. Fyrir stendur því að sameina og stækka þá í tvo stóra klefa. Það er lítil þörf fyrir fangaklefa nema í þeim tilvikum að lögreglan hafi afskipti af flugfarþegum eða íslendingum á varnar-svæðinu. Varnarliðið tekur við sínum mönnum í gæslu. Fangavarsla krefst aukamönnunar á varðstofu og er því hver sólarhringur sem

fangi er geymdur dýr fyrir embættið. Ef til vill er hagkvæmt að semja við lögregluna í Keflavík um geymslu fanga þar.

Í Flugstöð Leifs Eiríkssonar vantar tilfinnanlega geymsluaðstöðu fyrir vegabréfslausa útlendinga sem settir hafa verið út hér á leið þeirra til Bandaríkjanna. Sótt var um að breyta ónotuðu herbergi við hlið varðstöðvar lögreglu í flugstöðinni í slíka geymslu. Fyrir því fékkst ekki leyfi frá vinnueftirlitinu. Ríkisendurskoðun leggur til að skapað verði rými í flugstöðvarbyggingunni fyrir þessa menn. Þeir eru ekki fangar í hefðbundnum skilningi þó þeim sé óheimilt að fara frjálsir ferða sinna á íslenskri grund.

8.7 Upptækt áfengi og annar varningur

Ávallt er nokkuð um að áfengi eða tóbak sé tekið af farþegum í flugstöðinni, annað hvort vegna þess að magn er of mikið, eða kaupandi er undir lögaldri. Sama gildir um annan varning sem ekki er leyfilegt að flytja til landsins, svo sem hrátt kjöt, óviðurkennda síma og fjar-skiptatæki. Þá er ýmis varningur gerður upptækur í hliðum að hinu tollfrjálsa varnarsvæði. Í dag er þessi varningur geymdur á fjórum stöðum í lögreglustöðinni. Áfengi er sent með reglubundnum hætti til ÁTVR í Reykjavík til niðurhellingar. Bjór er hellt niður á staðnum og hrátt kjöt er sent til förgunar í sorpeyðingarstöðinni við Keflavíkurflugvöll. Annar varningur sem heimilt er að selja er boðinn upp hjá embættinu.

Vissulega þarf að geyma sumt af þessu um nokkurn tíma meðan beðið er dóms í málinu. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki staðið nægilega vel að geymslu upptæks varnings og embættið ætti að hafa meiri reglu á og senda oftar frá sér áfengi og sigarettur. Halda þarf uppboð reglulega og finna þarf leið til að losna við skotvopn, annaðhvort með sölu eða förgun. Í geymslu ætti að það að vera skráð sem þar er geymt.

8.8 Boðleiðir og stjórnun innan embættisins

Á fylgiskjali 1 er skipurit embættisins. Ekki er að sjá annað en uppbygging stjórnkerfis sé með eðlilegum hætti og í samræmi við þau verkefni sem á embættinu hvíla. Það kann þó að orka tvímælis að umsjónamaður fíkniefnahunda er lögreglumaður og vinnur nær

einungis með tollvörðum. Hann heyrir þó undir yfirlögregluþjón rannsóknarlögreglu.

Aftur á móti eru tveir sérhæfðir tollverðir í fíkniefnaeftirliti. Þeir eiga gott samstarf við fíkniefnadeild lögreglunnar í Reykjavík en störf þeirra skarast við störf lögreglu að þessum málum. Ekki er þó sjáanlegt betra fyrirkomulag og ekki verður annað séð en samvinna gangi vel milli lögreglu og tollvarða í þessu sem og í vopnaleit þar sem tollverðir og lögreglumenn vinna hlið við hlið.

Sýslumaður heldur nú mánaðarlega fundi með æðstu yfirmönnum lögreglu annars vegar og hins vegar með yfirmönnum tollgæslu. Á þeim eru tekin fyrir þau mál er varða starfsemina á hverjum tíma, yfirvinna rædd, vaktaskipan og mannhald, kostnaðaraðhald og mál er starfsmenn vilja koma á framfæri.

Telja verður að boðleiðir séu nokkuð góðar, upplýsingar streymi í báðar áttir milli sýslumanns og millistjórnenda. Tengsl þeirra við undirmenn eru með ýmsu móti. Ekki fer hjá því að nokkur óánægja ríki meðal starfsmanna, hún virðist þó eiga rætur sínar í stöðugum samdrætti starfseminnar ár eftir ár, minnkun yfirvinnu og þar af leiðandi lækkun í tekjum og jafnframt aukins vinnuálags vegna vanmönnunar vakta.

8.9 Tengsl embættisins út á við

Samskipti embættisins við "viðskiptavini" sína eru þess eðlis að ekki er hætta á að þeir fari eitthvað annað. Þó er mikilvægt að tengsl við almenning, íslenska borgara sem varnarliðsmenn, séu snurðulaus eftir því sem kostur er. Ekki hefur annað komið fram og jafnframt eru samskipti við fyrirtæki og stofnanir í flugstöð með eðlilegum hætti. Samskipti við stjórnendur varnarliðs voru meiri áður, en svo virðist sem það mynstur hafi verið að breytast. Helstu samskipti eru við lagadeild hersins. Önnur mál virðast nú afgreidd milli varnarmálaskrifstofu og yfirmanna varnarliðsins.

Samskipti embættisins við varnarmálaskrifstofu hafa á allra síðustu árum verið fremur stirð. Nauðsynlegt er að fara yfir þá hnökra sem verið hafa á milli aðilanna og leggja skýrar línur um hvernig starfa skuli í framtíðinni. Finna þarf farveg fyrir eðlilegt upplýsingastreymi frá embættinu til skrifstofunnar, án þess að það trufli stjórnun innan embættisins.

8.10 Vinnuandi hjá starfsmönnum

Ekki verður með góði móti lagður mælikvarði á þennan þátt. Hjá flestum starfsmannanna, sem rætt var við, kom fram faglegur metnaður og áhugi á starfinu. Þó ekki kæmi það beint fram er sú óvissa sem er um framhald starfseminnar vegna varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli þó til þess fallin að auka mönnum kvíða og draga úr frumkvæði og dugnaði.

8.11 Viðveruskráning

Hjá embættinu er ekki stimpilklukka. Starfsmenn á skrifstofu færa viðveru sína inn í bók. Þar kemur fram hvort menn hafi verið í vinnu, leyfi eða veikir. Hins vegar vantar skráningu á mætingu og staðfestingu á yfirvinnu. Þeir sem ganga vaktir í lögreglu eða tollgæslu eru skráðir í dagbók hjá varðstjóra hverrar vaktar. Þar kemur fram ef kalla þarf út menn á aukavakt vegna forfalla. Í 30. grein laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er kveðið á um notkun stimpilklukku. Sú tímaskráning er grundvöllur fjarveru- og yfirvinnuskráningar. Því er brýn nauðsyn að embættið afli sér klukku, gjarnan þannig að hún sé tengd tölvukerfinu, og starfsmenn skrái sig í og úr vinnu. Þær upplýsingar verði síðan grundvöllur launagreiðslna og orlofs.

8.12 Öryggismál flugstöðvar

Á árinu 1986 þótti nauðsynlegt að hafa vopnaða 14 manna sérsveit til gæslu á Keflavíkurflugvelli, í gömlu flugstöðvarbyggingunni. Sem betur fer er nú minna um flugrán og tilraunir til að nota alþjóðaflugvelli sem vettvang ofbeldis og hryðjuverka. Þörf á öryggisgæslu eru þó enn til staðar þó sérsveitin hafi verið lögð niður. Nú starfa tollverðir að mestu við vopnaleyti og ráðnir hafa verið sex gæslumenn í flugstöð. Lögregla vaktar öryggis- og stjórnkerfi og auk þess er einn lögreglumaður að jafnaði að störfum í byggingunni.

Með skírskotun til viðmiðunarreglna ICAO, Alþjóðaflugmála- stofnunarinnar, sem Ísland er aðili að, er talið að öryggiskröfur vegna millilandaflugs séu uppfylltar.

Lyklakerfi í Flugstöðinni virðist virka ágætlega. Aðgangur starfsmanna er takmarkaður við það sem nauðsynlegt er vegna starfa þeirra. Hægt er að taka lykil úr umferð ef hann týnist eða starfsmaður hættir störfum. Veikur hlekkur í öryggisgæslu er innganga í flugstöðina frá flugvelli. Hugsanlegt er að farþegar smáflugvéla komist inn í flugstöðina og blandist öðrum farþegum, án þess að hafa gengið í gegnum vopnaleit. Er brýnt að lagfæra þetta.

8.13 Bókhald og fjárreiður

Í þessari skýrslu hefur lítið verið fjallað um bókhald stofnunarinnar, vinnubrögð bókara og gjaldkera. Ástæða þess er að nýlega hefur farið fram fjárhagsleg endurskoðun fyrir árið 1993 og úttekt Ríkisendurskoðunar á viðbrögðum við þeim ábendingum sem þar hafa komið fram. Því þykir ekki nauðsyn að fjölyrða um þetta hér.

Í stuttu máli voru helstu athugasemdir þær að ekki höfðu allir reikningar embættisins vegna sértekna verið bókaðir. Í ljós kom að reikningar voru bókaðir við greiðslu í stað þess að bóka við útskrift. Þá voru gerðar athugasemdir varðandi hallarekstur 1993. Svör við þeim atriðum er að finna í þessari úttekt.

Þá var áréttað að allar launagreiðslur færu í gegnum launakerfi ríkisins og einnig að fyrirframgreiðslur launa eru óheimilar. Þá var gerð athugasemd við lotun útgjalda um áramót. Einnig að nokkuð vantaði á að útgjaldareikningar væru áritaðir af viðkomandi yfirmanni. Í yfirferð Ríkisendurskoðunar í september 1994 kom fram að í flestum atriðum voru málin komin í lag eða unnið að því að svo yrði.

8.14 Bifreiðar embættisins og notkun þeirra

Í eigu embættisins er sjö bifreiðar samkvæmt neðangreindu yfirliti:

Skr.nr.	Tegund og árgerð	Notkun	Eknir km
UJ-314	Ford Econoline árg. 1991	Lögreglubifreið (María)	84.285
PL-820	Chrysler Saratoga árg. 1991	Lögreglubifreið	209.969
NO-053	Chrysler Saratoga árg. 1992	Lögreglubifreið	109.226
OL-278	Daihatsu Charade árg. 1991	Lögreglubifreið	64.657
MJ-745	Renault Express árg. 1990	"Hundabifreið"	102.450
LZ-127	Volkswagen Transporter árg. 1992	Tollgæslubifreið	133.303
PK-430	Daihatsu Charade árg. 1991	Tollgæslubifreið	61.651

Ekki er hér lagt mat á hvert ástand þessara bifreiða er. Þó verður að telja líklegt að bifreið sem ekið hefur verið meira en 200.000 km sé orðin slitin og tæpast hægt að treysta á hana. Má búast við að nauðsynlegt verði í náinni framtíð að endurnýja hana. Að auki má búast við að bifreið sem ekið hefur verið yfir 133.000 km sé einnig orðin allslitin og komi brátt að endurnýjun hennar. Ríkisendurskoðun leggur til að bifreiðar embættisins verði endurnýjaðar reglulega og endurnýjuninni dreift með þeim hætti að fjárfestingar verði sem jafnastar frá ári til árs.

Starfsmannafélög lögreglu og tollvarða annast þrif á bifreiðum embættisins og innheimta fyrir það sérstaka þóknun mánaðarlega. Dómsmálaráðuneytið hefur gefið út reglur um fyrirkomulag þrifa og hámarksgreiðslur vegna þessa. Greiðslur sýslumannsins til félaganna eru ekki í samræmi við þessar reglur. Ber honum því að færa þær til samræmis við nefndar reglur.

8.15 Húsaleiga í flugstöð

Fyrirkomulag á kostnaðarskiptingu í flugstöðinni orkar mjög tvímælis. Embættið ber þannig húsnæðiskostnað af starfsemi sinni á staðnum. Venjan er hins vegar sú að farmflytjendur beri kostnað af starfsemi tollgæslu og leggja til húsnæði ókeypis. Telja verður eðlilegra að flugstöðin leggi embætti sýslumannsins til húsnæði sem það þarfnast vegna toll- og löggæslu í flugstöðinni og dreifi þeim kostnaði á hina raunverulegu notendur hússins.

8.16 Vopnaburður lögreglumanna

Þegar sérsveit lögreglunnar starfaði var keypt nokkurt magn vopna. Nú eru lögreglumenn óvopnaðir við störf og fá þeir litla þjálfun í vopnaburði. Taka þarf ákvörðun um hvernig þessum málum skuli háttað í framtíðinni. Ef ekki verður talin þörf fyrir að lögreglan beri vopn eða hafi aðgang að þeim er rétt að embættið losi sig við þann vopnabúnað sem fyrir hendi er í dag. Lögreglunni í Reykjavík hefur verið lánað nokkuð af búnaðinum og er eðlilegt að hún kaupi hann formlega.

Ef hins vegar er talin þörf á að hægt verði að grípa til vopna, þyrfti að koma upp öruggri geymslu í sjálfri flugstöðvarbyggingunni og þjálfa lögreglumenn í meðferð skotvopna. Í dag eru þau geymd annars staðar og er seinlegt að nálgast þau komi til neyðarástands í flugstöðinni. Tæpast er við því að búast að þörf verði fyrir vopnaða lögreglu annars staðar á starfssvæðinu.

9 HUGMYNDIR UM BREYTT SKIPULAG TOLLGÆSLU

9.1 Farþegaafgreiðsla

Eins og fram hefur komið er það álit Ríkisendurskoðunar að vel hafi tekist að samhæfa störf þeirra sem vinna á vegum embættisins á Keflavíkurflugvelli. Það er þó vel þess virði að endurskoða fyrirkomulag í grænu hliði. Í stað þess að hafa stöðuga vakt þar og skoða í töskur er þýðingarmeira að mati Ríkisendurskoðunar að leggja aukinn þunga á fíkniefnaeftirlit. Í dag er einn maður á hvorri vakt sérhæfður í fíkniefnaeftirliti. Auk þess vantar sérhæfða fíkniefnastarfsmenn í afleysingar í fríum og veikindum. Eflaust verður ríkissjóður af tekjum við minna almennt eftirlit, sem þó þarf ekki að verða ef farþegar mega búast við að lenda í úrtaksskoðun.

Með breytilegum fjölda á vakt má síðan gera átak við skoðun hjá farþegum til að minna á reglurnar og ef til vill er hægt að nýta hreyfanlega eftirlitshópa frá Ríkistollstjóra í sérstök tilfallandi átaksverkefni.

9.2 Innheimta gjalda í tolli

Samfara breyttum vinnubrögðum við rauð og græn hlið er nauðsynlegt að setja af stað kynningu sem beini mönnum í rautt hlið ef þeir hafa tollskyldan varning meðferðis. Það verði mönnum eðlilegt og sjálfsagt að fara þar í gegn og greiða gjöld til hins opinbera vegna umframmagns. Kynna þarf þetta sérstaklega og beina því til fólks að það hafi verðmæti varningsins á hraðbergi í því augnamiði að gjaldtaka í rauðu hliði gangi hratt og greiðlega fyrir sig.

Nauðsynlegt er að gefa fólki kost á að greiða aðflutnings- og einkaleyfagjöld með greiðslukorti, sem ekki er heimilt í dag. Ríkissjóður leyfir þau í Fríhöfninni og er því fyllsta ástæða til að kanna hvort ekki megi koma sömu reglu á í tolli. Skortur farþega á reiðufé getur orðið þess að þeir reyni að komast hjá lögboðnum gjöldum.

Fjölga gæti þurft í rauðu hliði ef farþegar bregðast rétt við og tilkynna um tollskyldan varning og greiða af honum. Hætt er við að farþegar hneigist til þess að gefa ekki upp varning ef það veldur þeim verulegum töfum við að komast í gegn.

9.3 Útlendingaeftirlit

Annað sem vert er huga að er hvort vegabréfaeftirlit brottfararfarþega er ekki tímaskekkja sem þjónar litlum tilgangi. Víðast erlendis er lítið eftirlit með flugfarþegum sem eru að fara úr landi. Helstu viðfangsefni vegabréfaskoðunar brottfararfarþega eru í tengslum við forræðismál barna og að gæta manna sem eru í farbanni. Með óbeinum aðgerðum í gegnum farþegalista má ná þessum markmiðum að hluta til. Þar sem gjarnan myndast biðröð við vegabréfaskoðun og vopnaleit á álagstímum er lagt til að að opna annað hlið mun fyrr og oftast en nú er gert, þannig að þessi flöskuháls í móttöku minnki stórlega.

Ennfremur er lagt til að flugstöðin verði opin frá morgni til kvölds, þar verði gæsla vegna vopnaleitar allan daginn, þ.e. líka utan brottfarartíma véla. Þannig gætu farþegar sem það kjósa komið tímanlega í flugstöðina og notið þess sem hún hefur upp á að bjóða. Með tilvísan til nýlegrar skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands samrýmist það vel þeim sjónarmiðum að nýta betur þá tekjuöflunarmöguleika sem fyrir hendi eru í flugstöðinni. Um leið dreifist álag vegna komufarþega á lengri tíma. Þetta á sérstaklega við yfir sumar tímann en síður að vetrarlagi en þá mætti ef til vill loka brottfararsvæði flugstöðvar ef langt líður á milli ferða.

Að áliti forstöðumanns Útlendingaeftirlitsins er hins vegar mikil nauðsyn á að halda uppi góðu eftirliti með komufarþegum. Það eftirlit má styrkja með þeirri áherslubreytingu sem rætt var um hér að framan varðandi græna hliðið þannig að tveir tollverðir séu að jafnaði tiltækir í vegabréfaskoðun komufarþega.

Hvorki eru efni til að fækka né fjölga tollstarfsmönnum vegna þessara breytinga, heldur er lagt til að breyta vinnubrögðum sem auðvelda gegnumstreymi farþega og um leið meira öryggi í þeim þáttum sem talin er nauðsyn að leggja áherslu á.

9.4 Vöruafgreiðsla

Með því að þeir tveir starfsmenn sem eru í tollútreikningi í Grænásskrifstofu verði fluttir niður á skrifstofu sýslumanns má ná fram nokkurri hagræðingu. Við samtengingu hornherbergis sem áður var skrifstofa lögfræðings, við almenna skrifstofu gjaldkera og bókara, skapast ágætt vinnurými fyrir fjóra starfsmenn. Við flutning á lögfræðingi embættisins úr núverandi skrifstofu yfir í dómssalinn skapast viðbótarrými. Þá er komin sameiginleg vinnuaðstaða fyrir 5 starfsmenn í almennri afgreiðslu ásamt tækjahorni fyrir ljósritun og myndatöku í vallarskírteini.

Við þessa breytingu geta starfsmenn leyst hvern annan af og létt undir og aukið rekstraröryggi skrifstofunnar. Vandamál vegna afleysinga og sumarfría verða jafnframt auðveldari viðfangs.

Þessi breyting hefur nokkurn kostnað í för með sér við breytingu húsnæðis. Því þarf að meta hvort sá sparnaður sem næst sé nægilegur á móti þeim kostnaði sem leggja þarf í. Hagræðið af því að hafa skrifstofuna á einum stað er augljóst. Sjóður sem áður var á Grænáshliði verður í umsjón gjaldkera. Önnur verkefni sem unnin hafa verið, skoðun og tollskýrslugerð vegna farangurs farþega má eins vinna á aðalskrifstofu.

Móttaka tollseðla, eftirlit með gámum og stimplun reikninga frá innlendum heildsölum má fela lögreglumanni í Grænáshliði að afgreiða. Nánari grein fyrir skipulagi og breytingum á skrifstofu er gerð í kaflanum um aðalskrifstofu.

Í skemmu Fríhafnar við Grænás er að jafnaði einn tollgæslumaður á virkum dögum. Hann fer í hádeginu upp í Flugstöð og aðstoðar á álagstoppum. Fríhöfnin greiðir rúmar tvær milljónir á ári vegna þessa. Í ljósi breyttra tíma og aðgengilegs tölvubókhalds er ekki úr vegi að breyta þessu fyrirkomulagi. Í stað þess að einn maður sé stöðugt á staðnum verði gerðar úrtakskannanir á magni öðru hverju. Slíkt aðhald er engu minna heldur en fólgið er í því að hafa tollvörð stöðugt á staðnum, því einn tollgæslumaður hefur takmarkaða möguleika á að fylgjast með 1.100 fermetra skemmu og öllum þeim vörum sem eru á ferðinni inn og út.

Vöntun sem upp kæmi í skemmumni verði gerð upp eftir hverja talningu. Þá greiðir Fríhöfnin lögboðin gjöld af þeim vörum sem

kunna að vanta við talningu, og fengi þá endurgreiðslu ef talning leiddi í ljós umframmagn. Þetta umframmagn gæti myndast við mistök í fyrri talningu.

Ekki er ástæða til mannabreytinga að sinni vegna þessa, né heldur er ástæða til að lækka gjaldtöku vegna þessa hjá Fríhöfninni. Sá tími sem losnar hjá þessum eina manni, frá mánudegi til föstudags á dagvinnutíma, nýtist þá til að manna annað hlið í vopnaleit á móti þeim manni sem losnar úr vegabréfaskoðun í brottför. Í staðinn má setja aukinn mannskap í vörutalningu í skemmumni. Þegar reynsla er kominn á þetta fyrirkomulag má skoða hvort fækka megi föstum starfsmönnum yfir veturinn en ráða ef til vill fleiri á álagstíma á sumrin. Eins er rétt að skoða hvort betri nýting fái ekki á sumar-afleysingafólki, ef vaktaskipti væru önnur hjá því, t.d. frá sex til átján í stað sjö til níttján.

10 HUGMYNDIR UM BREYTT SKIPULAG Á AÐALSKRIFSTOFU

10.1 Starfsmannamál

Eins og lýst er hér að framan er möguleg hagræðing á aðalskrifstofu fólgin í flutningi tollskrifstofunnar úr Grænáshliði á aðalskrifstofu. Ef ekki er farið í að flytja þessa tvo starfsmenn má samt ná fram betri vinnugangi á aðalskrifstofu með því að ritari vinni við hlið gjaldkera og bókara í stað þess að vera í aðskilinni skrifstofu. Mikilvægt er því að flytja vinnuaðstöðu ritara og sameina hana vinnusvæði gjaldkera og bókara. Þó er tæpast hægt að búast við fækkun starfsmanna án hennar, en mögulega má minnka yfirvinnu. Ekki þarf að flytja lögfræðing ef einungis er um tilflutning ritara að ræða.

Eins og nú er háttað starfar aðalbókari nánast eins og fjármála- eða skrifstofustjóri, auk vinnu við bókhaldið, og gjaldkeri starfar bæði sem gjaldkeri og bókari. Þessu fylgir sá ókostur að ekki er hægt að gæta öryggissjónarmiða þar sem tveir starfsmenn vinna jöfnum höndum við bókhald og hafa einnig vörslu sjóðs og bankareikninga. Ekki verður séð að við óbreytta skipan mála á aðalskrifstofunni verði þetta leyst nema með auknum tilkostnaði. Hins vegar ef tilflutningur verkefna og starfsmanna frá Grænáshliði á aðalskrifstofu kemur til ætti að skapast grundvöllur til æskilegra skipulags við fjárgæslu og bókhald.

Í takt við það sem er að gerast annars staðar er sjálfsagt að nýta þann tölvubúnað sem er til staðar við bréfaskriftir, þannig að álag á ritara við þau störf minnki.

10.2 Húsnæðismál

Nauðsynlegt er að breyta skipulagi á húsnæði til að ná fram meiri samvinnu og skilvirkari vinnugangi á aðalskrifstofu. Dómssalur stendur ónotaður að mestu frá því að embættið gegndi einnig hlutverki dómstóls. Í þeim þrengslum sem eru í byggingunni er ekki réttlæt看legt að nýta ekki þetta herbergi betur. Salurinn er nú notaður

Þegar dómari kemur á staðinn og setur dóm og jafnframt við borgaralega hjónavígslu.

Ef gert er ráð fyrir að lögfræðingur embættisins flytjist í núverandi dómssal má búa svo um að þar eða inni hjá sýslumanni verði hægt að gifta eða taka mál fyrir.

Við tilflutning á skrifstofum hverfur geymsla sem notuð hefur verið undir upptækan varning í tolli. Í dag hafa ritarar tvö lítil herbergi til afnota sem losna við breytinguna og má nota annað þeirra sem geymslu fyrir varninginn.

11. MÓTUN STARFSMANNASTEFNU

11.1 Fjöldi starfsmanna í dag

Komið hefur fram að sá starfsmannafjöldi sem nú er við embættið er í stórum dráttum hæfilegur að mati Ríkisendurskoðunar. Þá er gert ráð fyrir að 28 fastráðnir lögreglumenn gangi vaktir. Þá verði lögreglumaður kallaður á aukavakt þegar tveir á vaktinni eru forfallaðir.

11.2 Breytingar á starfsemi

Með nýrri skipan mála hjá tollgæslu losnar um starfsmenn og má nýta þá til að mæta aukinni þörf í fíkniefnaeftirliti og við vopnaleit. Ennfremur geta tollverðir orðið virkari í skjávörslu í flugstöð og gæslu í þjónustuhliði. Við það losnar aftur um lögreglumenn sem geta þá sinnt meir almennri löggæslu og eftirliti í flugstöðinni. Eins og áður var komið inn á er lagt til að auka þátt lögreglu í vakt í flugstöð í stað gæslumanna á vegum Flugmálastjórnar. Auka þarf samvinnu lögreglu og tollvarða og dreifa vinnuálaginu og verkefnum þannig að það verði sem jafnast á hverjum tíma.

Í dag eru yfirmenn lögreglu of margir en ástæður þessa er að áður starfaði sérsveitin undir stjórn sérstakra yfirmanna. Gæta þarf þess að viðhalda ekki þessari óeðlilegu samsetningu og sjá til þess að fjöldi yfirmanna verði í takt við þarfir starfseminnar á hverjum tíma.

12. MÖGULEG SAMEINING SÝSLUMANNSEMBÆTTA

12.1 Sameining við Sýslumannsembættið í Keflavík

Í þeim hugmyndum um hagræðingu hjá embættinu sem verið hafa til umfjöllunar á síðari árum hefur sameining við Sýslumannsembættið í Keflavík verið nefnd sem líkleg til árangurs. Því var sá kostur skoðaður og reynt að átta sig á hvað mætti vinna með sameiningu, og hvort á þeirri framkvæmd væru einhverjir annmarkar. Í því skyni var haldinn fundur með sýslumanni, Jóni Eysteinssyni og fulltrúa hans, Ásgeiri Eiríkssyni.

Í tollgæslu í Keflavík eru tveir tollverðir, hefur nýlega verið fækkað um einn. Vegna minnkandi vöruflutninga um höfnina og þess að tollvöruhegrymsla hefur verið aflögð hafa verkefni dregist saman. Tollverðirnir tveir sinna auk þess lögskráningu fiskiskipa og er því ekki um vannýttan tíma að ræða. Hjá tollvörðum á Keflavíkurflugvelli er lítið um lausan tíma nema helst á morgnanna. Störfín eru töluvert frábrugðin hjá embættunum en samnýting á mannskap er möguleg en ekki líkleg til að skila ávinningi.

Í löggæslu í Keflavík eru 23 menn sem ganga vaktir, án Grindavíkurlögreglu, og 28 á Keflavíkurflugvelli. Á báðum stöðum er skoðun manna sú að mannskapur sé í lágmarki og í reynd vanti menn vegna forfalla. Því séu vaktir oft ekki fullmannaðar. Hagræðing hér fælist einkum í fjölbreyttari verkefnum sem er lögreglumönnunum til hagsbóta. Á Keflavíkurflugvelli þarf að manna fastar stöður þannig að einungis eru tveir menn á lausu í útköll og almennt eftirlit. Í stærri hópi dreifðust fastar varðstöður á fleiri, en verkefnin eru jafn mikil að undanskilinni varðstofuvakt. Þar sparaðist einn maður.

Í yfirstjórn og rannsóknarlögreglu í Keflavík eru 9 menn og 3 á Keflavíkurflugvelli. Ekki er raunhæft að sameining leiddi til fækkunar í rannsóknarlögreglu vegna sérhæfingar í verkefnum en væntanlega mætti fækka um einn yfirlögregluþjón í almennri lögreglu.

Á skrifstofu mætti trúlega spara einn mann á sameiginlegri skrifstofu þar sem bókhald og gjaldkeravinna verður minni í sameiginlegri stofnun heldur en hjá tveim embættum. Þá þarf ekki nema einn sýslumann í stað tveggja nú. Ekki er fyrirsjáanlegt að störf lögfræðinga skarist eða verði minni við sameiningu.

Í dag eru þessi tvö embætti á fjórum stöðum, sýslumaður í Keflavík í sérstöku húsi við Vatnsnesveg 33, lögreglustöðin í öðru húsi að Hringbraut 130 og sýslumaður og lögregla á Keflavíkurlflugvelli í sömu byggingu við Grænás. Þá er tollskýrsluafgreiðsla í sér byggingu við Grænáshlið. Þess utan er tollgæslan og lögregla með vinnuáðstöðu í Flugstöðinni. Ekki er hér kveðið upp úr með það hvort sameiginleg skrifstofa sýslumannsembættanna rúmaðist í byggingunni við Vatnsnesveg en lögreglustöðina við Hringbraut yrði að stækka.

Í rekstri bíla mætti spara einn stóran bíl, Econoline. Nægilegt sýnist að hafa einn bíl í stað tveggja hjá báðum embættum nú.

Við sameiningu koma upp vandamál varðandi kennslu og þjálfun. Störf þeirra lögreglumanna sem starfa í návígi við varnarliðið eru sérhæfð og á margan hátt viðkvæm. Til að nýta megi liðið með hagkvæmum hætti verða starfsmenn að geta gengið hver í annars verk. Lögreglumenn í hliðum þurfa að þekkja þær sérstöku reglur sem gilda um varnarliðið og tollfrjálsa svæðið innan girðingar og enskukunnátta er að sjálfsögðu nauðsynleg.

Hér hefur verið dregið á helstu atriði sem skipta máli við sameiningu. Ljóst er að vegna andstöðu varnarliðsins er sameining erfið í framkvæmd. Þá þarf að gera breytingar á lögum er varða varnarsvæðið og skipan umboðsvalds í héraði, breyta þarf núverandi húsakosti, þjálfa upp starfsmenn hjá Keflavíkurlögreglu og hugsanlega minnkar þátttaka varnarliðsins í löggæslukostnaði.

Að öllu samanlögðu er það mat Ríkisendurskoðunar að þrátt fyrir líklegan efnahagslegan ávinning, sé ekki rétt að sinni að ráðast í þær aðgerðir sem eru því samfara að sameina þessi tvö embætti.